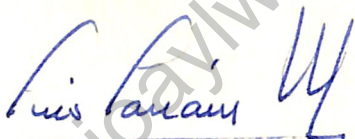


SOCIEDAD NACIONAL DE AGRICULTURA

PRESIDENCIA



LUIS LARRAIN MARIN,

Presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura, saluda atentamente a su distinguido amigo Senador don Patricio Aylwin Azócar y tiene el agrado de enviarle un memorandum sobre aspectos fundamentales que deberían ser modificados en el proyecto sobre reforma agraria.

Stgo., 11 de Agosto de 1966.

OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY SOBRE
REFORMA AGRARIA SOMETIDO AL SENADO

Puntos fundamentales de la exposición hecha por don Luis Larraín Marín, Presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura, en las Comisiones Unidas de Hacienda y Agricultura del Senado, el 5. VIII. 66.

1. En el proceso de la reforma agraria se juegan los principios de libertad de los productores y de subsistencia de la producción. Las fórmulas que el proyecto establece, no salvaguardan debidamente tales principios.

A estas alturas del debate, no es del caso reanudar discusiones puramente teóricas. Lo que importa es destacar los aspectos esenciales en que el proyecto podría ser enmendado para que la reforma agraria se realice sin desmedro de la libertad ni de la producción.

2. Estabilidad de la empresa productora.

El proyecto no otorga ninguna estabilidad a la empresa productora. Las numerosas causales de expropiación que se contemplan, pueden ser aplicadas en cualquiera época, dentro de un proyecto que no tiene límite de vigencia en el tiempo.

Si bien es cierto que el proyecto consulta una reserva equivalente a 80 hás. de riego básicas, salvo para ciertos casos, y que se contempla también la inexpropiabilidad del predio explotado eficientemente, ambas situaciones solo se definen a partir del momento en que el Consejo Nacional Agrario adopta un acuerdo de expropiación (Art. 32 y sigs).

A este respecto existe un vacío notorio y el proyecto debería ser adicionado con un procedimiento que permita que, en cualquier

momento el propietario pueda solicitar una declaración de inexpropiabilidad, sin estar esperando el acuerdo de expropiación, cuyas consecuencias para el estatuto interno de la empresa son fatales, según la experiencia ya ha demostrado.

No es concebible un sistema en que todos los empresarios estén pendientes de que se adopte un acuerdo de expropiación respecto de su predio y es indiscutible que no se podrá mantener un flujo normal de inversiones hacia los predios agrícolas si no se obtiene una definición concreta de la situación del empresario frente a la reforma.

3. Tamaño de la empresa agrícola

El tamaño de la empresa agrícola que resulta diseñada de acuerdo con el proyecto, no es adecuado en muchos casos, para sustentar una empresa económicamente viable.

Se ha partido de la base del respeto de una unidad de 80 hás. de riego básicas, ya que es expropiable el exceso (Art. 3°). No hay antecedentes técnicos que permitan definir este tamaño como el más adecuado para una empresa eficiente. Por el contrario, hay numerosos estudios que demuestran que no hay relación entre el tamaño de los predios y la eficiencia de su explotación.

Aún así, la reducción de las distintas clases de suelos a la unidad de 80 hás. de riego básicas se hace a través del cuadro de equivalencias del art. 162, cuyo resultado es erróneo en muchos casos.

Debe señalarse, por ejemplo, que en lo relativo a los terrenos de riego, el cuadro de equivalencias consulta exclusivamente dos clases de suelos, para cada provincia. El proyecto aerofotogramétrico, que representó el esfuerzo técnico más intensivo que cualquier trabajo análogo que se hubiera realizado en el país, señaló en los terrenos de

riego cuatro clases distintas en cada comuna y, aún así, hubo de admitirse la creación de sub-clases, para dar más flexibilidad al sistema.

Todo indica que debería volverse al concepto del proyecto aerofotogramétrico, ya que, de lo contrario, se producirán muchos casos en que las unidades equivalentes a las 80 hás. de riego básicas no serán suficientes para dar cabida a empresas económicamente viables, susceptibles de incorporar a ellas la técnica moderna.

En la Provincia de Santiago se han considerado, además, unidades excepcionalmente pequeñas, de solo 40 hás. de riego, para suelos que se supone susceptibles de explotación chacarera. La identificación de estos suelos se ha hecho a base de los distritos de ciertas comunas. Como los distritos no fueron jamás delimitados teniendo en cuenta el factor suelo agrícola, es notorio que quedarían reducidos a solo 40 hás. muchos predios que no son apropiados para una explotación hortalicera intensiva.

En la Comuna de Angol se ha establecido una unidad especial de 120 hás. que tampoco guarda ninguna correspondencia con la capacidad productora de otras de las unidades que resultan del mismo cuadro de equivalencias.

La única forma de llegar a soluciones racionales no puede consistir en improvisar una nueva clasificación de los suelos, si no en adaptar los factores determinados en el proyecto aerofotogramétrico.

También merece reparo la poca consideración que el proyecto otorga a la familia del empresario agrícola, ya que solo se autoriza para elevar la superficie de la reserva a 100 hás. cuando el empresario tiene más de cinco hijos, a razón de 10 hás. por cada hijo (Art. 14). De ahí resulta que el cuarto hijo o el octavo hijo, por ejemplo, no merecen ninguna consideración. El hecho de que, tratándose de conyu-

ges separados de bienes pero no divorciados perpetuamente, aunque puedan estar separados de cuerpos, se autorice solamente para una reserva (Art. 3° inciso 4°) representa también un criterio inequitativo, que debería corregirse.

4. Falta de movilidad de la propiedad agrícola

Aunque no está considerado en el proyecto de reforma agraria, sino en la Ley 16.465, es indispensable referirse a la falta de movilidad de la propiedad agraria derivada de la vigencia de la ley de parcelaciones.

Dicha ley obliga a perder el 40% del predio en cualquier división de un predio de más de 80 hás., cualquiera que sea la causa por la cual se procede a la división. Puede darse el caso de empresarios que deseen reducir su pre. para capitalizar mejor el predio restante, y evitar los elevados costos del crédito actual, que llegan al 40% anual en los descuentos de letras de corto plazo. La ley imposibilita en este caso la subdivisión y obliga a mantener la estructura del predio, en circunstancias que, por otra parte, se busca que haya movilidad en la tenencia de la tierra.

Es más notorio aún lo inequitativo de la situación cuando, en las sucesiones, se impide la división de un predio entre los comuneros, salvo que se obtenga una autorización de la CORA, que la otorgará o denegará bajo condiciones que nadie conoce, puesto que la ley ha entregado a ese organismo una facultad sin señalar siquiera los criterios con que podrá ejercerse. En los casos de sucesiones, si hay que entregar el 40% del predio en la división, los herederos quedarán cerca de la expropiación total por la incidencia de impuesto de herencias.

La ley de reforma agraria deberfa suprimir las actudes limitaciones en la libre disposici6n del suelo agrfcola, ya que la ley 16.465 fue anunciada como un regimen transitorio, mientras la ley definitiva de reforma agraria era despachada.

5. Tribunales especiales

La estructura de los tribunales especiales de la reforma agraria y los procedimientos a que deberan ceñirse constituyen aspectos fundamentales de la garantfa del derecho de los empresarios.

Al respecto hay que sefalar que los Tribunales Agrarios Provinciales han sido establecidos considerando su integraci6n exclusivamente por un determinado grupo de profesionales, los ingenieros agr6nomos (Art. 128).en circunstancias que indudablemente habria otros profesionales no menos capacitados para desempeñar con idoneidad esas tareas.

Adem6s, hay que hacer notar que el Consejo General del Colegio de Ingenieros Agr6nomos est6 integrado en su gran mayorfa por agr6nomos funcionarios del Estado o de reparticiones estatales, factor que permite justificadamente poner en duda la imparcialidad de las designaciones futuras (de nueve miembros del Consejo, en los tres 6ltimos periodos, solo ha habido dos agr6nomos que no pertenezcan a instituciones dependientes del Estado).

La fundada objecci6n que merece la constituci6n de estos Tribunales Provinciales incide tambi6n en el procedimiento.

En primer t6rmino, los Tribunales Agrarios de Apelaciones, en que hay una mayorfa de magistrados integrantes del Poder Judicial, no tienen competencia para conocer de un problema vital como es la toma de posesi6n de los predios (Art. 137 letras d y e). Un predio es una

empresa que tiene un estatuto que organiza el trabajo, Con el proceso de expropiación, el estatuto se rompe. Si el Tribunal de Apelaciones da la razón, en definitiva al propietario, este se verá imposibilitado para ejercitar su derecho si, mientras tanto, la CORA toma posesión de su predio. No puede procederse a una situación de hecho, como es la toma de posesión, mientras que la situación de derecho no se encuentre definitivamente definida.

Hay además, una serie de limitaciones que agravan la situación del propietario expropiado y que lo privan de garantías que son tradicionales en la legislación. La prueba solo puede rendirse ante el Tribunal Agrario Provincial (Art. 139) y el Tribunal Agrario de Apelaciones debe rechazar de plano cualquier prueba que se le presente (Art. 142). La Corte Suprema debe pronunciarse en tres días sobre el recurso de queja que se interponga y el recurso se entiende rechazado si la Corte no falla en ese plazo (Art. 144); la Corte Suprema no podrá dictar órdenes de no innovar cuando esté conociendo de recursos de queja en contra de resoluciones de los Tribunales Agrarios (Art. 144).

Bien se advierte que el propósito de poner en práctica procedimientos expeditos está llevando a graves privaciones de garantías para los expropiados, debiendo restablecerse lo que es normal en la tradición jurídica del país.

6. Regimen de indemnización

El sistema de indemnización consultado en el proyecto es objetable en los siguientes aspectos fundamentales:

a) Mejoras. Se consulta el pago al contado solo de aquellas mejoras hechas después del 4 de Noviembre de 1964 (Art. 40).

Esto es manifiestamente inequitativo, ya que precisamente si de alguien puede decirse que cumplió en buena forma sus obligaciones como productor, fue de quien hizo inversiones en el predio antes de que se produjera la presión de la reforma agraria.

Hay que tener en cuenta que el propietario podrá ser expropiado incluso por causales que nada tienen que ver con su culpabilidad, como es el caso de las expropiaciones por exceso de superficie. El agricultor que mejoró su predio, que realizó inversiones para cooperar a un alto nivel de producción en el país, sería ahora castigado si su preocupación fue anterior al 4 de Noviembre de 1964.

En consecuencia, las mejoras deberían pagarse al contado, cualquiera que sea la fecha de su ejecución.

Se establece, además, que solo serán pagadas las mejoras que sean "necesarias y útiles" (Art. 41). Lo anterior deja en suspenso la posibilidad de indemnización, por una cuestión de criterio posterior a la realización de las mejoras. Lo normal en la realización de inversiones agrícolas es que sean útiles según el concepto de explotación vigente y no debería ponerse en discusión a posteriori la utilidad de la mejora, ya que sería un nuevo factor de inestabilidad para la realización de inversiones, que es necesario estimular.

El proyecto establece que las mejoras serán tasadas por la Corporación de la Reforma Agraria (Art. 39). Hay fundados motivos para pensar que estas tasaciones no serán hechas bajo un criterio ecuaníme, sino que estarán presionadas por las exigencias del mismo proceso de reforma. Deberían encomendarse estas tasaciones a un servicio independiente, como podría ser el de Impuestos Internos.

b) Reajuste de los bonos. El 30% de los bonos que se entreguen en pago de indemnizaciones constituiría una segunda serie, que no tendrá ningún reajuste (Art. 125 inciso 3). La falta de reajuste en una obligación al plazo significa un cercenamiento del patrimonio. Así está ya incorporado al convencimiento general en nuestro país y explica que el Estado, en estos precisos días, está realizando una campaña en favor del ahorro ofreciendo, además del interés, un reajuste total de la deuda. La falta de reajuste para el 30% de los bonos implica una discriminación en contra del sector agrario y una exacción, que dependerá del desarrollo de la inflación.

El señor Ministro de Justicia ha planteado en varias ocasiones que "dejar indemne" es de la esencia de cualquier indemnización. En este caso se estaría dejando sin indemnización a algunos propietarios, lo que debe ser corregido por el grave precedente que significa.

c) Indemnización por el avalúo. El valor del suelo está indemnizado de acuerdo con el avalúo vigente para los efectos de la contribución territorial (Art. 39).

El avalúo vigente ha sido hecho sin oír al propietario sobre el valor del predio. Los valores de la tasación los fijó el Presidente de la República por decreto de acuerdo con el art. 7° de la Ley 15.021 y el propietario no tuvo derecho para reclamar del monto del avalúo sino solo de la clasificación de los suelos, según el art. 152 del Código Tributario modificado por la ley 15.021.

De acuerdo con la misma ley, los suelos fueron tasados teniendo en cuenta su valor potencial de uso agrícola teniendo en cuenta una explotación normal. El predio mejor explotado tenía, en consecuencia,

una carga tributaria relativamente baja, en comparación con el predio mal etrabajado, que tenía una caaga rehtivamente alta.

Ese era el principio de la legislación. Al pagarse una indemnización de acuerdo con ese avalúo, se perjudicaría a los mejores empresarios.

La cercanía a los centros urbanos, que origina un valor superior de los predios, tampoco fue considerado en el avalúo sino en la medida en que tuviera una incidencia en la comercialización de la producción. De aquí resultaría un nuevo factor de inequidad al tomar el avalúo así confeccionado, como base para la indemnización.

Se necesitaría, en consecuencia, crear una instancia para que los propietarios sean oídos sobre el valor de sus predios y que el recurso sea fallado por tribunales imparciales.

7.- Derecho sobre las aguas. -

En la Reforma Constitucional ya ha recaído una decisión sobre un mecanismo de expropiación, que se funda en el principio de que, antes de constituirse los derechos de los particulares, las aguas pertenecían al Estado.

Lo que se olvida es que las aguas solo son útiles en la medida en que se llevan a los campos y que las obras han sido hechas en alta proporción por los particulares, que han invertido enormes capitales en ellas.

La modificación práctica de las facultades de los regantes respecto de las aguas, se producirá en el momento en que se fijen tasas de uso racional y beneficioso. (artículo 103) ya que, antes de dicha fijación, los dueños de las aguas expropiadas continuarán usándolas (artículo 89).

Lo importante es destacar que esta fijación de tasas de uso racional y beneficioso se hará exclusivamente por la Dirección de Aguas, ya que los interesados no tienen más recurso que ante el Presidente de la República (artículo 100) quien difícilmente tiene posibilidad material de constituirse en Juez y emitir un fallo que se aparte de lo informado por la propia Dirección.

La imagen ideal de la reforma del derecho de aguas es llegar al máximo aprovechamiento de los recursos de riego disponibles. En otros países, este aprovechamiento se logra con sistemas técnicos muy perfectos, como es el suministro de agua de regadío por tuberías con,

contadores mecánicos del gasto. Pero estos sistemas se aplican en los regadíos nuevos y no en la transformación forzada de los antiguos sistemas. Es la forma como se ha procedido en Francia, por ejemplo.

En nuestro país hay una absoluta desproporción entre el esfuerzo que se pretende dedicar al perfeccionamiento del uso de los riegos actuales, mientras la obligación de extender el área de regadío, se cumple en forma precaria por el Estado.

Esta política debería ser rectificada. Sin perjuicio de lo anterior, debería admitirse que tribunales independientes conozcan de los recursos que los particulares deduzcan cuando se trate de fijar las tasas de uso racional y beneficioso, y que no queden estos entregados en forma exclusiva a los funcionarios.

8.- Programación de la reforma agraria. -

La reforma agraria es un proceso cuyas consecuencias interesan a toda la nación. No solo al sector de los propietarios que serán expropiados, ni tan solo a los nuevos detentatarios de la tierra, cuya suerte futura estará determinada por la calidad y el volumen de la asistencia que reciban: afectará al sector no agrario, por la incidencia de este proceso en el gasto fiscal, en la balanza comercial con el exterior, en el proceso de la inflación y, también en cuanto a la paz y el orden social.

En los países predominantemente agrarios, los inconvenientes derivados del proceso de reforma inciden en el propio sector rural cuya gran masa de campesinos espera obtener las ventajas del cambio que la

reforma implica. Puede, por lo mismo, este sector aceptar los aspectos negativos.

Sin embargo, es muy distinta la situación en un país como el nuestro, en que los dos tercios de la población no tienen otra relación con el campo que ser consumidores de alimentos o proveedores de rubros industriales. El impacto de un proceso mal desarrollado es enteramente distinto. Es eso lo que llevó, por ejemplo, a que en Italia la reforma agraria fuera hecha solo respecto de ciertas zonas determinadas, que acusaban un mayor grado de atraso, esquema que no se ha seguido entre nosotros.

Ante las consecuencias de todo este proceso, es indispensable que el país conozca con regularidad los programas de reforma agraria. Hasta el momento existen enunciados muy generales, pero nadie sabe el ritmo con que debería este proceso realizarse ni los recursos de que se dispondrá para atender todas las necesidades de una reforma que no consista en un simple fraccionamiento de tierras.

El Congreso Nacional conoce cada año del presupuesto fiscal: la reforma agraria tendrá tanta o más importancia que el presupuesto y carece enteramente de lógica que vaya siendo configurada por los acuerdos que adopte el Consejo Nacional Agrario, (artículo 127) sin que en ningún momento dicho Consejo asuma la obligación de programar el desarrollo de la reforma para períodos determinados. En la organización moderna del Estado, sería inconcebible que no exista tal planificación.

Confiamos en que el proyecto será enmendado al respecto, ya sea que los programas periódicos de reforma deban ser sometidos al Congreso Nacional o sean de la exclusiva competencia del Ejecutivo. En todo caso, la enunciación de tales programas debería permitir los siguientes resultados: ordenar el proceso de reforma, en términos de asegurar su éxito mediante la adecuada disponibilidad de los recursos requeridos; proporcionar, dentro de lo posible, una garantía de estabilidad a los empresarios que no estén incluidos en el plan de expropiaciones inmediatas por realizar.

9.- Evaluación de los resultados.

Uno de los más notorios vacíos del proyecto es la falta de todo mecanismo de evaluación de los resultados de la reforma agraria.

Dadas las proyecciones que preceden este proceso, que ya han sido señaladas, indudablemente debe existir un mecanismo de evaluación. La necesidad de evaluar los resultados en forma sistemática e independiente ha sido ampliamente reconocida en numerosos documentos internacionales. Especialmente debemos mencionar las conclusiones de una reunión de expertos convocada por FAO en 1965, que dijo: "En medida muy considerable, la evaluación es siempre una cuestión moral. Obliga a la administración a admitir y enunciar francamente los obstáculos tan claramente como los progresos realizados, así como a medir los fracasos en función de los objetivos de la legislación. De hecho, un gobierno no puede permanecer como amo de la situación y leal al objetivo mismo de su política, a menos de guiarse sobre una evaluación objetiva y regular

de su programa de reforma. Se podría citar numerosos ejemplos en que la falta de objetividad sobre las cuestiones cruciales de una reforma agraria han llegado a efectos perjudiciales sobre la producción, las finanzas públicas y las relaciones públicas, lo que ha frenado considerablemente su aplicación" (Jacoby, Erich, H. Modes d'évaluation des structures agraires et des programmes de réforme foncière. Etudes agricoles de la FAO. n° 69 Roma 1966).

La expresividad y autoridad técnica de los conceptos anteriores, hace innecesaria una mayor explicación: la lealtad a los propios objetivos de la reforma exige que exista un sistema de evaluación de sus resultados, que debe operar con independencia de los organismos a cargo de la ejecución misma del proceso.

10.- Participación del sector privado.

La falta de toda disposición tendiente a definir con claridad el programa de reforma ante el país y a evaluar en forma sistemática e imparcial sus resultados, se completa con la orientación de las nuevas disposiciones incluídas en los últimos momentos de la discusión en la Cámara de Diputados, sobre organización del Sector Agrícola y sus instituciones (artículo 188 y sigs.)

La tónica general de estas disposiciones, que se refieren a numerosas instituciones (Consejo Nacional de Crédito Agrícola, Comité Ejecutivo de la Corporación de Fomento, Corporación de Reforma Agraria, Oficina de Planificación Agrícola, Instituto de Desarrollo Agropecuario) es la de excluir la representación del sector privado y especialmente de los empresa-

rios agrícolas.

No es necesario argumentar sobre este punto: si se desea llevar adelante una política abierta y franca, interesada en obtener el apoyo nacional y, al mismo tiempo, capaz de resistir críticas, debería admitirse la participación de personeros de los empresarios agrícolas en estos organismos, dentro del rol minoritario que lógicamente corresponde.

Si se desea ocultar los errores que pueden producirse en un proceso que, como toda cuestión humana, está sujeta a ellos, indudablemente que el camino elegido es un buen camino, pero nos resistimos a creer que tal pueda ser el pensamiento del Ejecutivo.

11.- Libertad de los nuevos asignatarios.-

La libertad de los nuevos asignatarios no está garantizada dentro del proyecto.

Es cierto que actualmente el proyecto limita a cinco años el período del llamado asentamiento (artículo 62 inciso 3°), pero no hay sanción para el caso de que este período se exceda. Además se encuentra autorizada la asignación a cooperativas o en copropiedad cuando "a juicio del Consejo de la Corporación de la Reforma Agraria" no fuere posible este tipo de asignación (la asignación en unidades agrícolas) por razones de orden técnico debido a la naturaleza de la explotación"

Resulta enteramente claro que el Consejo de la CORA, con absoluto predominio funcionario, puede en cualquier momento acordar asignaciones a cooperativas o en co-propiedad, porque las razones de

orden técnico, que no están definidas en la ley, las calificará el mismo Consejo.

Debemos hacer notar que hay algunas clases de suelo que no admiten división económica y que sería enteramente legítimo que los propietarios individuales resuelvan realizar en común su explotación a través de una cooperativa, pero muy diferente es dejar establecida una disposición muy amplia y dejar abierto el paso para que el cooperativismo sea impuesto en forma forzosa, lo que es contrario a una de las bases mismas de la cooperación.

La asignación de las tierras no será hecha mediante una compra venta, sino mediante un nuevo acto jurídico, contenido en un acta de asignación en que el Vice Presidente Ejecutivo de la Corporación de la Reforma Agraria "expresará las obligaciones y prohibiciones a que estará sometido el asignatario" (artículo 69) y estas obligaciones rigen por el plazo normal de pago de la obligación (artículo 72), de modo que los asignatarios que demuestren capacidad empresarial suficiente como para pagar anticipadamente el precio, no quedarán liberados de obligaciones que pesarán sobre ellos por treinta años.

Estas disposiciones deberían ser modificadas, asegurándose la libertad de los nuevos propietarios.

12.- Limite del proceso de reforma.

El proyecto de ley no consulta ningún límite de aplicación en el tiempo.

Tal sistema podría ser admisible en una legislación en que las expropiaciones estuvieran dirigidas exclusivamente en contra de los predios mal explotados, por ejemplo, toda vez que podría ocurrir que las malas explotaciones siguieran presentándose. Sin embargo, en un proyecto como en el actual, con tal cúmulo de causales de expropiación y con sistemas como los descritos anteriormente que limitan gravemente la libertad de los productores y ponen en peligro la producción, no es concebible que el "estado de reforma" pueda ser mantenido indefinidamente, con todas sus fatales consecuencias desde el punto de vista de la inestabilidad que necesariamente genera.

En consecuencia, consideramos que debería establecerse un plazo para la vigencia de las causales de expropiación.